

JANUSZ WĘC

Kraków

## Nowy model prezydencji w Unii Europejskiej po zmianach zaproponowanych w traktacie lizbońskim

### I. Geneza grupowej prezydencji

Geneza grupowej prezydencji w Unii Europejskiej sięga obrad Konwentu w sprawie przyszłości Europy w latach 2002–2003, podczas których grupa dziewięciu delegatów złożyła po raz pierwszy wniosek, aby rotacyjna prezydencja w poszczególnych formacjach Rady sprawowana była przez grupę państw, a nie jak dotąd przez tylko jedno państwo członkowskie<sup>1</sup>. Plenum Konwentu odrzuciło jednak tę propozycję<sup>2</sup>. Ostatecznie w projekcie traktatu konstytucyjnego, przyjętym przez Konwent 13 czerwca i 10 lipca 2003 r., znalazł się przepis, stanowiący, że prezydencja w poszczególnych formacjach Rady, z wyjątkiem Rady Spraw Zagranicznych, będzie sprawowana przez jedno państwo członkowskie w okresie co najmniej jednego roku (art. I-23 ust. 4 PTK)<sup>3</sup>.

Wszelako sprawa ustanowienia grupowej prezydencji powróciła podczas konferencji międzyrządowej. Już odpowiedzi rządów poszczególnych państw członkowskich na wystosowany do nich 19 września 2003 r. katalog pytań dotyczący sprawy dalszego przewodnictwa w Radzie wskazywał, że zdecydowana większość delegacji popierała lub przynajmniej nie odrzucała idei grupowej prezydencji<sup>4</sup>. Sprzeciwiała się jej jedynie Komisja Europejska i Republika Federalna Niemiec, odwołujące się do postanowień projektu traktatu konstytucyjnego. Ich sprzeciw wynikał jednak głównie z obawy, że każda dyskusja na temat postanowień projektu traktatu konstytucyjnego uchwalonego przez Konwent doprowadzi nieuchronnie do nowych sporów pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi, a w konsekwencji zagrozi sukcesowi samej konferencji międzyrządowej.

W sprawie okresu sprawowania zespołowego przewodnictwa i liczby należących do niego państw opinie poszczególnych delegacji domagających się ustanowienia prezydencji grupowej były jednak podzielone. Niektóre delegacje zaproponowały kon-

<sup>1</sup> The European Convention, *Summary sheet of proposals for amendments relating to: The Union's Institutions, draft Articles for Part One, Title IV of the Constitution (Articles 14, 15, 16, 16a, 17, 17a, 17b, 18, 18a, 19, 20, 21, 22, 23 and 41) – The democratic life of the Union (Part One, Title VI, Article X)*, 9 May 2003, CONV 709/03, s. 10, 16, 18–20.

<sup>2</sup> Ibidem, s. 14–22.

<sup>3</sup> *Projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2003, s. 23–24.

<sup>4</sup> J. J. Węc, *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950–2005. Między ideaą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową*, Kraków 2006, s. 394.

kretnie rozwiązania, inne zaś nie sprecyzowały w ogóle swojego stanowiska. Spośród tych pierwszych większość delegacji postulowała, aby każde państwo członkowskie, wchodzące w skład zespołowej prezydencji, przewodniczyło określonej liczbie formacji Rady przez cały okres urzędowania prezydencji. Natomiast mniejszość delegacji proponowała, aby co sześć miesięcy następowała rotacja, co winno mieć ten skutek, że na końcu okresu urzędowania prezydencji wszystkie wchodzące w jej skład państwa miałyby za sobą okres sprawowania przewodnictwa w każdej formacji Rady.

Podczas trzeciego posiedzenia ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich i kandydujących 27 października 2003 r. w Brukseli prezydencja włoska wypowiedziała się ostatecznie za ustanowieniem grupowej prezydencji, argumentując, że zamysł ten poparła „bardzo duża liczba delegacji”. W związku z tym zaproponowała ona zmianę postanowień art. I-23 PTK, określającego skład i przewodnictwo w Radzie. Ponadto prezydencja włoska wystąpiła z inicjatywą, aby szczegółowe zasady sprawowania grupowej prezydencji w Radzie skodyfikowane zostały w specjalnej deklaracji odnoszącej się do art. I-23 PTK i zawierającej projekt decyzji europejskiej Rady Europejskiej w tej sprawie.

W czasie posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 12–13 grudnia 2003 r. w Brukseli rząd włoski złożył propozycję, aby we wszystkich formacjach Rady (a także w przyporządkowanych im gremiach), z wyjątkiem Rady do Spraw Ogólnych i Rady do Spraw Zagranicznych, prezydencja była sprawowana przez trzy państwa w nieprzerwanym okresie osiemnastu miesięcy. W Radzie do Spraw Ogólnych oraz COREPER I i COREPER II przewodnictwo trwałoby natomiast sześć miesięcy na przemian dla każdego z krajów wchodzących w skład grupowej prezydencji<sup>5</sup>.

Nowe propozycje przedstawione przez prezydencję włoską nie kończyły dyskusji na temat treści przepisów art. I-23 PTK określającego charakter prezydencji w Radzie, a także deklaracji dotyczącej zasad sprawowania takiego przewodnictwa. Powróciła do nich prezydencja irlandzka, która w czasie spotkania tzw. punktów kontaktowych 4 maja 2004 r. w Dublinie powtórzyła propozycje rządu włoskiego dotyczące postanowień art. I-23 PTK, ale z drugiej strony, zmieniła treść projektu decyzji europejskiej Rady Europejskiej w sprawie sprawowania prezydencji w Radzie. W ślad za tym każdy członek grupy trzech państw, pełniących przez okres osiemnastu miesięcy prezydencję w Radzie, miałby przez sześć miesięcy przewodniczyć wszystkim jej formacjom, z wyjątkiem Rady do Spraw Zagranicznych, pozostali członkowie zaś powinni wspierać przewodniczącego we wszystkich jego obowiązkach na podstawie wspólnego programu. Propozycje te zostały ostatecznie przyjęte podczas ósmego spotkania ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich 24 maja 2004 r., a potem potwierdzone przez prezydencję irlandzką w czasie posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 17–18 czerwca tegoż roku w Brukseli<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> The Intergovernmental Conference (dalej – IGC) 2003. Addendum to the Note from Presidency to Delegations (dalej – NPD), *Intergovernmental Conference (12–13 December 2003): Addendum 1 to the Presidency's proposal*, Brussels, 9 December 2003, CIG 60/03 ADD 1, s. 9–10.

<sup>6</sup> Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten (dalej – RK) 2003. Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen (dalej – VVD). *Treffen der Kontaktstellen (Dublin, 4. Mai 2004). Arbeitsdokument*, Brüssel, 29. April 2004, CIG 73/04, s. 16–21; RK 2003. VVD. *Erörterungen auf der Ministertagung am 17./18. Mai 2004*, Brüssel, 13. Mai 2004, CIG 75/04, s. 9–11; RK 2003. VVD. *Vorschlag des Vorsitzes im Anschluss an die Ministertagung vom 24. Mai 2004*, Brüssel, 10. Juni

Ostatecznie traktat konstytucyjny z 29 października 2004 r. i załączona do Aktu Końcowego konferencji międzyrządowej 2003–2004 deklaracja nr 4 stanowiły, iż prezydencję w poszczególnych formacjach Rady, z wyjątkiem Rady do Spraw Zagranicznych, sprawować będą na zasadzie równej rotacji przedstawiciele trzech państw członkowskich przez okres osiemnastu miesięcy, przy czym każdy z nich przez sześć miesięcy winien przewodniczyć wszystkim formacjom Rady. Natomiast przewodnictwo w Radzie do Spraw Zagranicznych miał na stałe pełnić minister spraw zagranicznych Unii (art. I-24 ust. 7 TK, art. I-28 ust. 3 TK)<sup>7</sup>.

Traktat lizboński z 13 grudnia 2007 r. potwierdza przepisy traktatu konstytucyjnego dotyczące grupowej prezydencji. Traktat i załączona do Aktu Końcowego konferencji międzyrządowej 2007 r. deklaracja nr 9 stanowią, iż prezydencję w poszczególnych formacjach Rady, z wyjątkiem Rady do Spraw Zagranicznych, sprawować będą na zasadzie równej rotacji przedstawiciele trzech państw członkowskich przez okres osiemnastu miesięcy, przy czym każdy z nich przez sześć miesięcy winien przewodniczyć wszystkim formacjom Rady. Pozostali członkowie grupy winni wspierać kraj przewodniczący we wszystkich jego obowiązkach na podstawie wspólnego programu. Jednak członkowie grupy mogą także przyjąć inne ustalenia pomiędzy sobą. Natomiast przewodnictwo w Radzie do Spraw Zagranicznych ma na stałe pełnić wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (art. 16 ust. 9, art. 18 ust. 3 TUE, art. 236 TFUE, art. 1 ust. 1–2 deklaracji nr 9)<sup>8</sup>.

15 września 2006 r. Rada Unii Europejskiej uchwaliła nowy regulamin wewnętrzny Rady i jednocześnie uchyliła regulamin wewnętrzny z 22 marca 2004 r. Regulamin z 15 września 2006 r. wprowadził nowy system sprawowania prezydencji, oparty na 18-miesięcznym programie działania Rady. Pierwszy 18-miesięczny program działania Rady został przyjęty na okres od 1 stycznia 2007 r. do 30 czerwca 2008 r.<sup>9</sup> W związku z przystąpieniem Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej 1 stycznia 2007 r. Rada Unii Europejskiej ustaliła turnus prezydencji dla 27 państw członkowskich. Według tej decyzji Rady Unii Europejskiej Polska sprawować będzie prezydencję w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2011 r., przyjmując 18 miesięczny program działania wraz z Danią i Cyprzem na okres od 1 lipca 2011 r. do 31 grudnia 2012 r. Jeżeli traktat lizboński wejdzie w życie Polska będzie sprawowała także w tym okresie prezydencję grupową wspólnie z Danią i Cyprzem<sup>10</sup>.

---

2004, CIG 79/04, s. 10–12; IGC 2003. NPD. *Meeting of Heads of State or Government*, Brussels, 16 June 2004, CIG 81/04, s. 12–14.

<sup>7</sup> *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy* podpisany w Rzymie 29 października 2004 r., Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2004, s. 20, 23; *Deklaracja odnosząca się do artykułu I-24, ustęp 7 dotycząca decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania Prezydencji Rady*, w: *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, op. cit., s. 414–415.

<sup>8</sup> *Traktat z Lizbony, zmieniający traktat o Unii Europejskiej i traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską* (dalej – *Traktat z Lizbony*), Rada Unii Europejskiej, Bruksela 15 kwietnia 2008 r., 6655/08, s. 31–32, 35; *Deklaracja odnosząca się do artykułu 16 ustęp 9 Traktatu o Unii Europejskiej dotycząca decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania prezydencji Rady*, w: *Traktat z Lizbony*, op. cit., s. 431–432.

<sup>9</sup> *Decyzja Rady z dnia 15 września 2006 r. w sprawie przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2007, nr 285, s. 47.

<sup>10</sup> *Decyzja Rady z dnia 1 stycznia 2007 r. w sprawie porządku sprawowania Prezydencji w Radzie*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2007, nr 1, s. 11–12.

## II. Zmiany dotyczące prezydencji zaproponowane w traktacie lizbońskim

Nowe reguły sprawowania prezydencji w Unii Europejskiej zaproponowane w traktacie lizbońskim pozostają w bezpośrednim związku z nową pozycją Rady Europejskiej w systemie instytucjonalnym, ustanowieniem urzędu przewodniczącego Rady Europejskiej, a także utworzeniem urzędu wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa.

### II.1. Nowa pozycja Rady Europejskiej w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej

Traktat lizboński, wprowadzając zmiany do traktatu o Unii Europejskiej oraz traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, znacząco umacnia pozycję Rady Europejskiej w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej. Staje się tak dzięki nadaniu Radzie Europejskiej statusu instytucji, wyodrębnieniu i umocnieniu funkcji jej przewodniczącego, a także rozszerzeniu zakresu jej uprawnień decyzyjnych (ale nie prawodawczych), wyborczych i nominacyjnych. W efekcie nowe uprawnienia Rady Europejskiej wzmacniają infrastrukturę międzyrządową w Unii Europejskiej. Rada Europejska nadaje impulsy niezbędne do rozwoju oraz określa ogólne kierunki i priorytety polityczne Unii. Z drugiej strony traktat wyraźnie stwierdza, że Rada Europejska nie może pełnić funkcji prawodawczych (art. 15 ust. 1 TUE). Jeżeli traktaty nie stanowią inaczej, Rada Europejska ma podejmować swoje decyzje w drodze konsensu (art. 15 ust. 4 TUE). Może ona jednak także stanowić większością kwalifikowaną, ale wówczas jej przewodniczący i przewodniczący Komisji Europejskiej nie biorą udziału w głosowaniu (art. 235 ust. 1 TFUE). Traktat zmienia skład Rady Europejskiej. Członkami Rady Europejskiej są szefowie państw lub rządów, przewodniczący Rady Europejskiej i przewodniczący Komisji Europejskiej. W jej pracach ma również uczestniczyć wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (art. 15 ust. 2 TUE). W odróżnieniu od obowiązujących dotąd regulacji, ministrowie rządów państw członkowskich, a zatem zarówno ministrowie spraw zagranicznych, jak i szefowie innych resortów, mogą być zapraszani na posiedzenia Rady Europejskiej na mocy decyzji szefów państw lub rządów, choć jedynie wtedy, gdy wymaga tego porządek obrad. To samo dotyczy członka Komisji Europejskiej, towarzyszącego przewodniczącemu Komisji. Rada Europejska zbiera się dwa razy w ciągu półrocza i jest zwoływana przez jej przewodniczącego (art. 15 ust. 3 TUE)<sup>11</sup>.

Przewodniczący Rady Europejskiej jest wybierany i odwoływany przez Radę Europejską większością kwalifikowaną na okres dwóch i pół roku. Mandat przewodniczącego jest jednokrotnie odnawialny (art. 15 ust. 5 TUE). Przewodniczący Rady Europejskiej nie może pełnić mandatu narodowego, czyli sprawować krajowej funkcji publicznej (art. 15 ust. 6 TUE). Do uprawnień przewodniczącego Rady Europejskiej należy: przewodniczenie Radzie Europejskiej i prowadzenie jej prac (art. 15 ust. 6 TUE); zapewnianie przygotowania i ciągłości prac Rady Europejskiej we współpracy

<sup>11</sup> *Traktat z Lizbony*, op. cit., s. 29–30, 200.

z przewodniczącym Komisji Europejskiej i na podstawie prac Rady do Spraw Ogólnych (art. 15 ust. 6 TUE); wspomaganie osiągania spójności i konsensu w Radzie Europejskiej (art. 15 ust. 6 TUE); przedstawianie Parlamentowi Europejskiemu sprawozdania z każdego posiedzenia Rady Europejskiej (art. 15 ust. 6 TUE); zapewnianie na swoim poziomie oraz w zakresie swojej właściwości reprezentacji Unii Europejskiej na zewnątrz w sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, bez uszczerbku dla uprawnień wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (art. 15 ust. 6 TUE); zwoływanie posiedzeń Konwentu (art. 48 ust. 3 TUE)<sup>12</sup>.

Na pierwszy rzut oka uprawnienia te odpowiadają dotychczasowym kompetencjom przewodniczącego Rady Europejskiej. W rzeczywistości jednak są one szersze, jeżeli zestawimy je z dotychczasowymi i nowymi kompetencjami decyzyjnymi i nominacyjnymi Rady Europejskiej uzyskanymi w traktacie lizbońskim.

Do uprawnień decyzyjnych Rady Europejskiej o charakterze instytucjonalnym należą m.in.: decyzja określająca nowy skład Parlamentu Europejskiego (art. 14 ust. 2 TUE); decyzja określająca liczbę nowych formacji Rady (art. 236 TFUE); decyzja w sprawie zasad rotacyjnej prezydencji w Radzie, z wyjątkiem Rady do Spraw Zagranicznych (art. 236 TFUE, art. 1 deklaracji nr 9); decyzja w sprawie zasad równościowej rotacji w składzie Komisji Europejskiej (art. 244 TFUE); decyzja w sprawie wszczęcia procedury *passerelle* (art. 48 ust. 7 TUE); weryfikacja propozycji zmiany traktatów zgodnie ze zwykłą procedurą ich rewizji (art. 48 ust. 3 TUE), a także decyzja w sprawie mandatu dla konferencji międzyrządowych (art. 48 ust. 3 TUE)<sup>13</sup>. Wszystkie wspomniane wyżej uprawnienia zostały nadane Radzie Europejskiej na mocy traktatu lizbońskiego.

Uprawnienia decyzyjne Rady Europejskiej o charakterze politycznym wyrażają się m.in. w określaniu strategicznych interesów Unii (art. 15 ust. 1 TUE); ustalaniu celów wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii (art. 26 ust. 1 TUE); podejmowaniu decyzji o stworzeniu wspólnej obrony (art. 42 ust. 2 TUE); ustalaniu strategicznych wytycznych na temat prawodawczej i operacyjnej działalności w Obszarze Wolności Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (art. 68 TFUE); podejmowaniu decyzji o zmianie trybu podejmowania decyzji z jednomyślnego na tryb większości kwalifikowanej w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (art. 31 ust. 3 TUE), a także w ustalaniu wytycznych w sprawie negocjacji na temat traktatu o dobrowolnym wystąpieniu z Unii (art. 50 ust. 2 TUE)<sup>14</sup>. Dwa ostatnie uprawnienia zostały nadane Radzie Europejskiej po raz pierwszy w traktacie lizbońskim.

Uprawnienia nominacyjne Rady Europejskiej polegają na wyborze i odwoływaniu przewodniczącego Rady Europejskiej (art. 15 ust. 5 TUE); wyborze i odwoływaniu wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (art. 18 ust. 1 TUE); wskazywaniu kandydata na przewodniczącego Komisji Europejskiej (art. 17 ust. 7 TUE), a także mianowaniu kolegium Komisji Europejskiej (art. 17

<sup>12</sup> Ibidem, s. 30, 56.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 29, 56–58, 200, 203–204; *Deklaracja odnosząca się do artykułu 16 ustęp 9 Traktatu o Unii Europejskiej dotycząca decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania prezydencji Rady*, s. 231.

<sup>14</sup> *Traktat z Lizbony*, op. cit., s. 29, 42, 46, 51, 58, 96.



ust. 7 TUE)<sup>15</sup>. Wszystkie wspomniane kompetencje przyznane zostały Radzie Europejskiej na mocy traktatu lizbońskiego.

Ustanowienie urzędu przewodniczącego Rady Europejskiej należy do tych rozwiązań traktatowych, których wpływ na proces decyzyjny, jak również na funkcjonowanie Unii – podobnie jak utworzenie urzędu wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa – trudno jest w tej chwili przewidzieć. Zmiany te bowiem mogą mieć zarówno porządkujący wpływ na funkcjonowanie Unii, jak i prowadzić mogą do sporów kompetencyjnych pomiędzy przewodniczącym Rady Europejskiej, przewodniczącym Komisji Europejskiej, a także wysokim przedstawicielem Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Spory kompetencyjne mogą powstawać także pomiędzy przewodniczącym Rady Europejskiej a szefami państw lub rządów pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej. Ustanowienie urzędu przewodniczącego Rady Europejskiej może także prowadzić do osłabienia metody wspólnotowej i pozycji samej Komisji Europejskiej w systemie instytucjonalnym Unii.

Powstaje w związku z tym pytanie, czy szefowie państw lub rządów będą wspierać przewodniczącego Rady Europejskiej, czy też będą się mu sprzeciwiać i na przykład organizować posiedzenia na najwyższym szczeblu w ramach Rady ds. Ogólnych? Należy założyć, że jeżeli przewodniczący Rady Europejskiej będzie się cieszył autorytetem szefów państw lub rządów, to będzie znajdował w nich oparcie. Doprowadzi to do umocnienia Rady Europejskiej w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej, a także do wzmocnienia Unii jako całości. Jeżeli jednak będzie on słabym przewodniczącym, prawdopodobieństwo sporów kompetencyjnych będzie wzrastać, powstanie zagrożenie sparaliżowania działalności Rady Europejskiej, a nawet zagrożenie nawiązania wzmocnionej współpracy przez grupę niezadowolonych państw członkowskich.

## II.2. Urząd wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa

Traktat lizboński, wprowadzając zmiany do traktatu o Unii Europejskiej oraz traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, ustanawia nowy urząd wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, który powstaje z połączenia funkcji wysokiego przedstawiciela do spraw wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, komisarza do spraw stosunków zewnętrznych i wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej. Zmiana ta jest niewątpliwie wyrazem dążeń do stworzenia większej przejrzystości i uproszczenia zasad realizowania przez Unię polityki międzynarodowej. Traktat przewiduje, że wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa mianuje Rada Europejska, stanowiąc większością kwalifikowaną, za zgodą przewodniczącego Komisji Europejskiej, ponieważ jest on równocześnie jednym z wiceprzewodniczących Komisji. Rada Europejska może zakończyć jego kadencję zgodnie z tą samą procedurą (art. 18 ust. 1 TUE). W przypadku uchwalenia przez Parlament Europejski wotum nieufności wobec Komisji Europejskiej wysoki przedstawiciel Unii rezygnuje z funkcji pełnionych w Komisji.

<sup>15</sup> Ibidem, s. 30, 34.

Ponadto Rada Europejska, stanowiąc większością kwalifikowaną, może odwołać wysokiego przedstawiciela Unii na wyraźne żądanie przewodniczącego Komisji (art. 17 ust. 6 oraz 8 TUE)<sup>16</sup>.

Wysoki przedstawiciel Unii posiada prawo do inicjatywy w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym także wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony Unii. Przewodniczy on Radzie do Spraw Zagranicznych (art. 18 ust. 2–3 TUE). W jego dyspozycji znajdują się Europejska Służba Działań Zewnętrznych, Europejska Agencja Obrony, a także misje petersberskie. Z drugiej strony wysoki przedstawiciel Unii jest jednym z wiceprzewodniczących Komisji Europejskiej, gdzie odpowiada za stosunki zewnętrzne i koordynację innych aspektów działań zewnętrznych Unii. Czuwa on nad spójnością działań zewnętrznych Unii, wspomagając przy tym Radę i Komisję. W wykonywaniu swych obowiązków w ramach Komisji, i tylko w odniesieniu do tych obowiązków, wysoki przedstawiciel podlega procedurom regulującym funkcjonowanie Komisji (art. 18 ust. 4 TUE)<sup>17</sup>.

Wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa wypełnia zatem trzy podstawowe funkcje. Z upoważnienia Rady i w porozumieniu z narodowymi ministrami spraw zagranicznych w Radzie opracowuje, prowadzi i realizuje wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa Unii, łącznie ze wspólną polityką bezpieczeństwa i obrony (art. 18 ust. 2 TUE); koordynuje w Radzie i Komisji wszystkie działania zewnętrzne Unii oraz czuwa nad ich spójnością (art. 18 ust. 4 TUE), a także reprezentuje Unię w polityce międzynarodowej wraz z przewodniczącym Rady Europejskiej oraz prezydencją (art. 27 ust. 2 TUE)<sup>18</sup>.

Postanowienia traktatu, przewidujące, iż wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa winien wchodzić zarówno w skład Rady, jak i Komisji Europejskiej, stanowią – jak się wydaje – ostateczny kompromis w trwającym od 1996 r. sporze pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi na temat wyboru instytucji, w której urząd ten miałby być ustanowiony. Podczas gdy część państw członkowskich domagała się jego umieszczenia w Radzie, inne państwa były temu przeciwnie, postulując umiejscowienie go w Komisji Europejskiej<sup>19</sup>. Warto także zauważyć, że wypełnianie wspomnianych wyżej funkcji przez wysokiego przedstawiciela Unii będzie niewątpliwie wymagało dłożenia starań, aby międzyrządowa logika wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii nie naruszała lub negatywnie nie wpływała na ponadnarodową logikę wspólnej polityki handlowej Unii. Jeżeli miałoby się okazać, że wysoki przedstawiciel Unii skupi się przede wszystkim na wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Unii, łącznie ze wspólną polityką bezpieczeństwa i obrony, to – zdaniem niektórych ekspertów – prawdopodobnie niezbędne okaże się reaktywowanie zlikwidowanej w 2002 r. Rady ds. Rozwoju, a nawet powołanie całkiem nowej formacji Rady, a mianowicie Rady ds. Handlu Zagranicznego<sup>20</sup>. O tym jak sku-

<sup>16</sup> Ibidem, s. 33–34.

<sup>17</sup> Ibidem, s. 34–35.

<sup>18</sup> Ibidem, s. 34–35, 42.

<sup>19</sup> J. J. Węc, op. cit., s. 241–242, 254, 352–353, 454.

<sup>20</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *The Council of Ministers*, Basingstoke 2006, s. 133–161; D. Kietz, A. Maurer, *Bilanz und Zukunft der Präsidentschaft im System des Rates der Europäischen Union*, „Integration” 2008, H. 1, s. 32.

teczne i efektywne będą wprowadzone zmiany, zadecydują także wzajemne relacje i współpraca wysokiego przedstawiciela Unii z szefami resortów spraw zagranicznych państw członkowskich w Radzie, z przewodniczącym Rady Europejskiej, a w końcu także z przewodniczącym Komisji Europejskiej w polityce międzynarodowej.

### II.3. Nowa pozycja rotacyjnej prezydencji w traktacie lizbońskim

Traktat lizboński zmienia dotychczasowe reguły sprawowania prezydencji. Jest to pochodną utworzenia urzędu stałego przewodniczącego Rady Europejskiej oraz urzędu wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, a także ustanowienia prezydencji grupowej działającej w trybie rotacji. Jak wspomniano wyżej prezydencję tę będą pełnić w poszczególnych formacjach Rady, z wyjątkiem Rady do Spraw Zagranicznych, przedstawiciele trzech państw członkowskich na zasadzie równej rotacji przez okres osiemnastu miesięcy, przy czym każdy z nich przez sześć miesięcy będzie przewodniczyć wszystkim formacjom Rady.

#### II.3.1. Nowe reguły sprawowania prezydencji

Nowe reguły sprawowania prezydencji skutkują następującymi zmianami:

1. Uprawnienia prezydencji zostają podzielone pomiędzy przewodniczącego Rady Europejskiej, przewodniczącego Rady do Spraw Zagranicznych oraz przedstawicieli trzech państw członkowskich sprawujących przez okres 18 miesięcy rotacyjne przewodnictwo w Radzie oraz przyporządkowanych jej komitetach i grupach roboczych.
2. System rotacyjnej prezydencji ograniczony zostaje do Rady ds. Ogólnych (ewentualnie także innych formacji Rady), COREPER I, COREPER II, a także przyporządkowanych Radzie komitetów i grup roboczych.
3. Zmniejszają się także dotychczasowe uprawnienia rotacyjnej prezydencji, w szczególności ograniczeniu ulegają jej funkcja planistyczna, funkcja koordynacyjna i funkcja reprezentacyjna. Zasadniczemu osłabieniu nie podlegają funkcja medialna i funkcja administracyjna prezydencji.

#### II.3.2. Podstawowe funkcje prezydencji

##### *1. Funkcja planistyczna*

Funkcję planistyczną prezydencji znacząco ograniczają uprawnienia stałego przewodniczącego Rady Europejskiej, samej Rady Europejskiej, a także wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Ponieważ rotacyjna prezydencja nie będzie już więcej sprawowana w ramach Rady Europejskiej, oznacza to, iż wszystkie jej dotychczasowe uprawnienia w tym zakresie przejmują Rada Europejska lub jej przewodniczący. Dotyczy to w szczególności planowania strategicznego, czym będzie się nadal zajmowała Rada Europejska, nadając impulsy niezbędne do rozwoju oraz określając ogólne kierunki i priorytety polityczne Unii (art. 15 ust. 1 TUE).



W dyspozycji prezydencji pozostaje natomiast przede wszystkim planowanie operacyjne, opierające się na długofalowej strategii działania Rady Europejskiej, a także działalność legislacyjna. Prezydencja będzie wypełniać tę funkcję, opracowując i przedkładając 18-miesięczny program działań. Dodatkowym ograniczeniem planistycznej funkcji prezydencji jest fakt, że na mocy traktatu lizbońskiego wysoki przedstawiciel Unii uzyskuje po raz pierwszy prawo do zgłaszania inicjatywy w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym także wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony Unii.

W konsekwencji funkcja planistyczna prezydencji sprowadza się do wypełniania przez nią następujących zadań: trzy państwa sprawujące prezydencję w ciągu 18 miesięcy określonych w turnusie przedkładają wspólnie 18-miesięczny program działania, który zatwierdza Rada. Program ten zawiera podstawowe cele i priorytety działania prezydencji w ciągu 18 miesięcy. Opracowanie 18-miesięcznego programu prezydencji następuje w ścisłej współpracy z Komisją Europejską (art. 2 ust. 4 regulaminu Rady). Każda prezydencja bierze pod uwagę cele i priorytety pozostawione przez poprzednią prezydencję, a także konsultuje swój program z państwami sprawującymi prezydencję w następnej kadencji (art. 2 ust. 5 regulaminu Rady)<sup>21</sup>.

## *2. Funkcja administracyjna*

Podobnie jak funkcja mediacyjna, tak funkcja administracyjna prezydencji nie podlega zasadniczo ograniczeniom. Będzie ona w dalszym ciągu polegała m.in. na sporządzaniu kalendarza posiedzeń Rady; proponowaniu wstępnego porządku obrad Rady we współpracy z Sekretariatem Generalnym Rady, przygotowywaniu i realizacji porządku obrad Rady, COREPER I, COREPER II oraz ok. 250 komitetów i grup roboczych na podstawie 18-miesięcznego programu działania prezydencji, a także przewodniczeniu tymże obradom w okresie 6 miesięcy (art. 2 ust. 3 regulaminu Rady, art. 6–16 załącznika V do regulaminu Rady)<sup>22</sup>.

## *3. Funkcja koordynacyjna*

Ograniczeniu ulega także funkcja koordynacyjna prezydencji, która wyraża się w koordynacji prac w samej Radzie, a także koordynacji współpracy Rady z Radą Europejską, Komisją Europejską i Parlamentem Europejskim. Ograniczenie funkcji koordynacyjnej prezydencji polega przede wszystkim na przejęciu przez wysokiego przedstawiciela wszystkich podstawowych dotychczas uprawnień prezydencji we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. Są to: reprezentowanie Unii w sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (art. 27 ust. 2 TUE); konsultowanie z Parlamentem Europejskim najważniejszych kwestii i podstawowych kierunków, a także informowanie Parlamentu o rozwoju wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (art. 36 TUE); zwoływanie nadzwyczajnych posiedzeń

<sup>21</sup> *Decyzja Rady z dnia 15 września 2006 r. w sprawie przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady*, op. cit., s. 49.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 68–69.

Rady (nawet w ciągu 48 godzin lub w krótszym terminie) w sprawach związanych ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa (art. 30 ust. 2 TUE) i w końcu także przedkładanie Radzie zaleceń w sprawie podjęcia rokowań dotyczących podpisania umów międzynarodowych w tej dziedzinie z państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi (art. 218 ust. 3 TFUE). Ponadto wysoki przedstawiciel Unii ma także odpowiadać – wspólnie z państwami członkowskimi – za realizację wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (art. 24 ust. 1, art. 26 ust. 3 TUE) oraz zapewniać – wraz z Radą – jednolitość, spójność i skuteczność działań Unii w tym obszarze (art. 26 ust. 2 TUE)<sup>23</sup>. Zmianie ulega również prawo do inicjatywy we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. O ile dotąd prawo do występowania z inicjatywami w tej dziedzinie posiadały prezydencja (w znaczeniu reprezentującego ją państwa), każde państwo członkowskie i Komisja Europejska (art. 22 ust. 1 TUE)<sup>24</sup>, o tyle na mocy traktatu lizbońskiego prawo takie będą posiadać prezydencja (w znaczeniu reprezentujących ją państw), każde państwo członkowskie, wysoki przedstawiciel Unii oraz wysoki przedstawiciel Unii wspierany przez Komisję (art. 30 ust. 1 TUE)<sup>25</sup>.

Niezależnie od wspomnianych wyżej ograniczeń prezydencja pozbawiona zostaje także niektórych uprawnień we współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, w tym przede wszystkim prawa do prowadzenia z upoważnienia Rady rokowań w sprawie podpisania umów międzynarodowych z państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi w tej dziedzinie, a także obowiązku informowania Parlamentu Europejskiego na temat tej współpracy.

Mimo to prezydencja będzie nadal wypełniać 14 ważnych obowiązków koordynacyjnych. Będą to: po pierwsze, zapewnianie za pośrednictwem Rady do Spraw Ogólnych, współpracującej w tym zakresie z przewodniczącym Rady Europejskiej i Komisją Europejską, spójności i ciągłości prac różnych składów Rady w ramach wieloletnich programów działania (art. 16 ust. 6 TUE, art. 3 deklaracji nr 9); po drugie, koordynowanie prac Rady, COREPER I, COREPER II, komitetów i grup roboczych (art. 1–5 załącznika V do regulaminu Rady); po trzecie, prowadzenie dyskusji, zabieganie o osiągnięcie konsensu lub przeprowadzanie głosowania na forum Rady oraz przyporządkowanych jej gremiach międzyrządowych, a także zapewnienie sprawności, spójności i ciągłości prac Rady oraz tychże gremiów międzyrządowych (art. 6–16 załącznika V do regulaminu Rady); po czwarte, uczestniczenie w plenarnych posiedzeniach Parlamentu Europejskiego, podczas których będzie ona przedkładać program i bilans swojej działalności, wydawać deklaracje w imieniu Rady, a także odpowiadać na pytania parlamentarzystów (art. 26 regulaminu Rady); po piąte, uczestniczenie w posiedzeniach komisji parlamentarnych (art. 26 regulaminu Rady); po szóste, udział w posiedzeniach Trilogu, czyli posiedzeniach Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej w sprawach legislacyjnych i budżetowych (art. 293 ust. 1–2 TFUE); po siódme, zwoływanie i przeprowadzanie posiedzeń komitetów pojednawczych w zwykłej procedurze prawodawczej oraz w procedurze uchwalania rocznego budżetu (art. 294 ust. 8, art. 314 ust. 4

<sup>23</sup> *Traktat z Lizbony*, op. cit., s. 40, 42, 44, 48, 189.

<sup>24</sup> *Traktat z Amsterdamu, zmieniający traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty*, Amsterdam 2 października 1997 r., s. 122.

<sup>25</sup> *Traktat z Lizbony*, op. cit., s. 44.

TFUE); po ósme, zwoływanie posiedzeń konferencji międzyrządowej w sprawie rewizji traktatów (art. 48 ust. 4 TUE); po dziewiąte, przedkładanie Parlamentowi Europejskiemu sprawozdań na temat przebiegu i rezultatów procedury wielostronnego nadzoru (art. 121 ust. 5 TFUE); po dziesiąte, informowanie Parlamentu Europejskiego na temat decyzji dotyczących składu Komitetu Ekonomiczno-Finansowego (art. 134 ust. 3 TFUE), procedury unikania nadmiernego deficytu (art. 126 ust. 11 TFUE), a także przyjęcia, zmiany lub rezygnacji z centralnych kursów euro w systemie kursów walutowych (art. 219 ust. 1 TFUE); po jedenaste, udział bez prawa głosu w posiedzeniach oraz przedkładanie wniosków do rozważenia przez Radę Prezesów EBC (art. 284 ust. 1 TFUE); po dwunaste, uczestniczenie bez prawa głosu w posiedzeniach Rady Ogólnej EBC (art. 45 Statutu ESBC i EBC); po trzynaste, przekazywanie uzasadnionych opinii parlamentów narodowych na temat zgodności projektu aktu prawodawczego z zasadą pomocniczości rządów państw członkowskich, Trybunałowi Sprawiedliwości, EBI i EBC, jeżeli projekt taki pochodzi od nich (art. 3 protokołu nr 1, art. 6 protokołu nr 2); po czternaste, inicjowanie, a tym samym działanie na rzecz osiągnięcia porozumienia w ramach tzw. mechanizmu z Joanniny (art. 3 deklaracji nr 7)<sup>26</sup>.

#### 4. Funkcja mediacyjna

Ograniczeniu nie podlega w zasadzie funkcja mediacyjna prezydencji. Funkcja mediacyjna polega na zabieganiu o osiągnięcie kompromisu pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi we wszystkich spornych sprawach. Sprowadza się ona m.in. do sondowania stanowisk poszczególnych państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej, a niekiedy także państw trzecich; prowadzenia bilateralnych konsultacji z poszczególnymi państwami członkowskimi; zabiegania o pozytywny klimat konsultacji; identyfikowania, formułowania i proponowania kompromisowych rozwiązań; zabiegania o pozyskanie sojuszników dla własnych propozycji; pełnienia roli mediatora pomiędzy poszczególnymi uczestnikami procesu decyzyjnego.

Należy w tym miejscu podkreślić, że prezydencja ma także przy tej okazji dużą możliwość przeforsowywania własnych interesów narodowych. O ile jednak w przypadku dużych państw członkowskich możliwości te są większe, zwłaszcza w dziedzinach objętych procedurą podejmowania decyzji większością kwalifikowaną, o tyle średnie i mniejsze państwa członkowskie zdane są raczej na poszukiwanie sojuszników. Jednak podstawową zasadą w wypełnianiu przez prezydencję jej mediacyjnej funkcji jest konieczność dokonywania wyboru pomiędzy obroną własnych interesów narodowych a troską o efektywność działań kierowanej przez nią Rady i innych powiązanych z nią gremiów międzyrządowych. Przestrzeganie tej zasady staje się szczególnie przydatne w rozwiązywaniu najbardziej kontrowersyjnych i spornych kwestii.

---

<sup>26</sup> Ibidem, s. 31–32, 57, 129, 132, 139, 191–192, 220, 227–228, 240, 263, 268, 323, 430, 432; *Decyzja Rady z dnia 15 września 2006 r. w sprawie przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady*, op. cit., s. 48, 60, 68.

### 5. Funkcja reprezentacyjna

Ograniczeniu ulega także funkcja reprezentacyjna prezydencji. Ograniczenie to wynika przede wszystkim z przejęcia przez przewodniczącego Rady Europejskiej dotychczasowych uprawnień prezydencji w zakresie reprezentowania Unii Europejskiej w sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a także przyznania wysokiemu przedstawicielowi wszystkich dotychczasowych podstawowych uprawnień prezydencji w zakresie zewnętrznej i wewnętrznej reprezentacji Unii w tej dziedzinie. Mimo to prezydencja dysponuje nadal instrumentami realizacji swojej funkcji reprezentacyjnej zarówno w zakresie reprezentacji wewnętrznej, jak i zewnętrznej.

Jeśli chodzi o reprezentację wewnętrzną, to zadania prezydencji w tym zakresie sprowadzają się m.in. do: uczestniczenia w plenarnych posiedzeniach Parlamentu Europejskiego, podczas których prezydencja przedkłada program i bilans swojej działalności, wydaje deklaracje w imieniu Rady, a także odpowiada na pytania parlamentarzystów (art. 26 regulaminu Rady); udziału w posiedzeniach komisji parlamentarnych (art. 26 regulaminu Rady); uczestniczenia w posiedzeniach Trilogu, poświęconych sprawom legislacyjnym i budżetowym (art. 293 ust. 1–2 TFUE); zwoływania i przeprowadzania posiedzeń komitetów pojednawczych w zwykłej procedurze prawodawczej oraz w procedurze uchwalania rocznego budżetu (art. 294 ust. 8 TFUE, art. 314 ust. 4 TFUE)<sup>27</sup>. Niezależnie od tego funkcja reprezentacji wewnętrznej wyraża się także w promowaniu działalności prezydencji wobec opinii publicznej państw członkowskich Unii Europejskiej. Co się tyczy reprezentacji zewnętrznej, to polega ona m.in. na: reprezentowaniu Unii Europejskiej wobec państw trzecich i organizacji międzynarodowych; udziale w rozwiązywaniu kryzysów międzynarodowych, a także reprezentowaniu Unii w konferencjach międzynarodowych.

\* \* \*

W konkluzji należy podkreślić, że najistotniejsze znaczenie dla nowej pozycji grupowej prezydencji w Unii Europejskiej posiada fakt, iż jej najważniejsza funkcja, a mianowicie funkcja mediacyjna, nie podlega zasadniczym ograniczeniom na mocy traktatu lizbońskiego. Wiele jednak zależy od tego, jak będą się układały wzajemne relacje prezydencji z przewodniczącym Rady Europejskiej oraz wysokim przedstawicielem Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Nie jest bowiem przecież wykluczone, że w razie sporów kompetencyjnych dochodzić może do kryzysów instytucjonalnych. Ponadto mimo wszystkich wspomnianych ograniczeń, należy pamiętać także o tym, że to Rada, a nie Rada Europejska czy wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, jest w Unii Europejskiej najważniejszym organem decyzyjnym i prawodawczym, a to w najwyższym stopniu działa na korzyść prezydencji.

---

<sup>27</sup> Traktat z Lizbony, op. cit., s. 227–228, 240; Decyzja Rady z dnia 15 września 2006 r. w sprawie przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady, op. cit., s. 60.